

Skatteforvaltningens kommunikationskanaler



Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	3
1.1. Baggrund for undersøgelsen.....	3
1.2. Afgrænsning.....	4
1.3. Metode	4
2. Retsgrundlaget	5
2.1. Forvaltningsretlige regler	5
2.1.1. Valg af kommunikationskanal.....	5
2.1.2. Vejledningspligt	5
2.1.3. Retten til partsrepræsentation.....	6
2.2. Lovgivning om digital kommunikation.....	6
2.2.1. Lov om Digital Post	6
2.2.2. Digital kommunikation på Skatteministeriets område	7
2.3. Kryptering og informationssikkerhed.....	8
2.3.1. Databeskyttelsesforordningen	8
2.3.2. Skatteministeriets krypteringsstandard.....	9
3. Skatteforvaltningens kommunikationskanaler	10
3.1. TastSelv Borger	10
3.2. TastSelv Erhverv	11
3.3. Digital Post (e-Boks)	12
3.4. Almindelig e-mail.....	13
3.5. Krypteret e-mail (Send Digitalt i Outlook)	13
3.6. Bluewhale	14
3.7. Brevpost.....	15
3.8. Sociale medier	15
4. Oplysninger fra Skatteforvaltningen	16
4.1. Spørgeskemaundersøgelsen	16
4.2. Anvendelsen af kommunikationskanalerne.....	17
4.2.1. TastSelv Borger	17
4.2.2. TastSelv Erhverv	18
4.2.3. Digital Post (e-Boks)	18
4.2.4. Almindelig e-mail.....	19
4.2.5. Krypteret e-mail (Send Digitalt i Outlook)	19
4.2.6. Bluewhale	19
4.2.7. Brevpost.....	20
4.2.8. Sociale medier	20
4.3. Retningslinjer for valg af kommunikationskanal.....	20
4.3.1. Retningslinjer for medarbejderne.....	20
4.3.2. Vejledning til borgere og virksomheder.....	21
4.3.3. Eksisterende politikker m.v. med relevans for kanalvalg	21
4.4. Planlagte initiativer	23
5. Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner og anbefalinger	24
5.1. Retningslinjer for medarbejderne.....	24

5.2.	Vejledning til borgere og virksomheder.....	26
5.3.	Særlige opmærksomhedspunkter.....	27
5.3.1.	TastSelv-systemerne.....	27
5.3.2.	Digital Post (e-Boks)	27
5.3.3.	Almindelig e-mail.....	28
5.3.4.	Krypteret e-mail (Send Digitalt i Outlook)	29
5.3.5.	Bluewhale	29
5.3.6.	Brevpost.....	30
5.3.7.	Sociale medier	30

1. Indledning

1.1. Baggrund for undersøgelsen

Skatteforvaltningen kommunikerer på daglig basis med borgere og virksomheder. Denne kommunikation sker både mundtligt – via telefonopkald eller fysiske møder – og skriftligt. Når Skatteforvaltningen kommunikerer skriftligt med borgere og virksomheder sker dette via mange forskellige kommunikationskanaler, fx brevpost, e-mail og Digital Post (e-Boks).

Borger- og retssikkerhedschefen er blandt andet via konkrete henvendelser fra borgere blevet opmærksom på, at Skatteforvaltningen anvender en række forskellige kommunikationskanaler i den skriftlige kommunikation med borgere og virksomheder, og at det fremstår som om, at der ikke i Skatteforvaltningen er en ensartet praksis for anvendelsen af de forskellige kommunikationskanaler. Den uensartede praksis betyder, at borgere og virksomheder kan være i tvivl om, hvordan Skatteforvaltningen henvender sig til dem, ligesom de kan være i tvivl om, hvordan de selv skal henvende sig til Skatteforvaltningen.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at det skal være nemt for borgere og virksomheder at finde ud af, hvordan man kommunikerer med en myndighed. Det kan derfor være uhensigtsmæssigt at anvende flere forskellige kommunikationskanaler, hvis der ikke samtidig er klare anvisninger for, hvornår disse kanaler anvendes.

Borger- og retssikkerhedschefen har i øvrigt i sin beretning for 2017 udtalt følgende om vejledning og retningslinjer i forbindelse med brugen af digital kommunikation:

”SKAT [bør] have vedvarende fokus på udviklingen i mulighederne for at anvende digital kommunikation. I den forbindelse er det væsentligt, at medarbejderne på en nem og overskuelig måde kan få overblik over de digitale kommunikationsformer og deres anvendelsesmuligheder, ligesom det er væsentligt, at medarbejderne modtager tilstrækkelig information om og instruktion i anvendelsen af de forskellige digitale kommunikationsformer. Endelig er det af stor betydning, at SKAT løbende informerer borgere og virksomheder om de digitale kommunikationsformer, så det på en nem og overskuelig måde er muligt at få viden om SKATs anvendelse af digital kommunikation.”

På baggrund af ovenstående har Borger- og retssikkerhedschefen iværksat denne undersøgelse om Skatteforvaltningens brug af kommunikationskanaler.

Undersøgelsen har blandt andet til formål at klarlægge, hvordan de forskellige kommunikationskanaler anvendes, hvilke fordele og ulemper, der er forbundet med de enkelte kommunikationskanaler, samt få et overblik over, hvilke retningslinjer, der eksisterer for brugen af kommunikationskanalerne, herunder om

borgere, virksomheder og Skatteforvaltningens medarbejdere er orienteret herom.

1.2. Afgrænsning

Borger- og retssikkerhedschefens undersøgelse omfatter en række analoge og digitale kommunikationskanaler i Skatteforvaltningen, som anvendes til direkte skriftlig kommunikation med borgere og virksomheder (1:1 kommunikation). Undersøgelsen omfatter ikke mundtlig kommunikation – herunder telefonisk kommunikation – eller kommunikation, der har karakter af generel information uden en eller flere specifikke modtagere (fx en generel reminder om indsendelse af oplysningsskema publiceret på Facebook).

Undersøgelsen omfatter ikke alle skriftlige kommunikationskanaler i Skatteforvaltningen, der anvendes til direkte kommunikation. Udover de generelle kommunikationskanaler, der er beskrevet i undersøgelsen, findes der således også en række andre kommunikationskanaler, som ikke er direkte beskrevet i undersøgelsen, fx chat-funktionen på skat.dk eller den engelske eller tyske kontaktf formular på skat.dk. Selvom disse kommunikationskanaler ikke direkte er behandlet i undersøgelsen, kan undersøgelsens konklusioner også være relevante for disse kanaler.

Særligt bemærkes det, at Skatteforvaltningen for nylig har etableret en ny kommunikationskanal – Vurderingsportalen – hvor man som boligejer blandt andet kan se deklaration, vurdering m.v. for sin ejendom. Da Vurderingsportalen ikke var fuldt implementeret, mens Borger- og retssikkerhedschefen udarbejdede sin undersøgelse, er Vurderingsportalen ikke omfattet af undersøgelsen.

1.3. Metode

Borger- og retssikkerhedschefen har i forbindelse med undersøgelsen anmodet Skatteforvaltningen om en række oplysninger vedrørende blandt andet brugen af kommunikationskanaler, retningslinjer m.v.

Skatteforvaltningen har på baggrund af Borger- og retssikkerhedschefens forespørgsel blandt andet gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt 275 kontor- og funktionsledere på tværs af Skatteforvaltningen med ansvar for enheder, der har direkte kontakt med borgere og virksomheder.

Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen er, ligesom de øvrige oplysninger fra Skatteforvaltningen, indgået i Borger- og retssikkerhedschefens undersøgelse, og der refereres hertil i de efterfølgende afsnit, hvor dette er relevant.

Herudover har Borger- og retssikkerhedschefen til brug for undersøgelsen brugt oplysninger fra Skatteforvaltningens hjemmesider og intranet.

2. Retsgrundlaget

I dette afsnit beskrives de retlige rammer, der er relevante i forhold til Skatteforvaltningens brug af kommunikationskanaler.

2.1. Forvaltningsretlige regler

Der er både skrevne og uskrevne forvaltningsretlige regler, som er relevante for Skatteforvaltningens brug af kommunikationskanaler.

2.1.1. Valg af kommunikationskanal

Efter almindelige uskrevne forvaltningsretlige principper kan borgere og virksomheder med visse undtagelser rette henvendelse til forvaltningen i den form, de selv ønsker, forudsat at forvaltningen teknisk er i stand til at modtage henvendelser i den pågældende form. Udgangspunktet er derfor, at en part har ret, men ikke pligt til at henvende sig til forvaltningen i elektronisk form.¹

Det kræver således lovhjemmel at pålægge borgerne at benytte digital kommunikation ved henvendelse til myndighederne, jf. også herved afsnit 2.2 nedenfor.

2.1.2. Vejledningspligt

I medfør af forvaltningslovens § 7 har en offentlig myndighed pligt til i fornødent omfang at yde vejledning og hjælp til de borgere og virksomheder, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Efter bestemmelsen gælder vejledningspligten kun i afgørelsessager og i forhold til personer, der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Det følger dog af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, at der også skal ydes vejledning uden for forvaltningslovens anvendelsesområde, herunder i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed.

Vejledningspligten gælder også i tilfælde, hvor en borger ikke selv har fremsat en anmodning om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information og vejledning i anledning af den sag, kontakten angår.²

¹ Se nærmere Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 612 f.

² Se blandt andet FOB 2019-11 og FOB 2019-22, der omhandlede vejledning på borger.dk.

Selve vejledningen bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde. Således også om, hvilken fremgangsmåde der skal følges af den, der ønsker en sag taget under behandling af myndigheden.³

Den vejledning og information, som myndighederne giver til borgerne eller virksomhederne, må fx ikke fremstå på en måde, der giver disse indtryk af, at det er obligatorisk at anvende en selvbetjeningsløsning, som i virkeligheden er frivillig at anvende.⁴

2.1.3. Retten til partsrepræsentation

Efter forvaltningslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., kan den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Ifølge bestemmelsens stk. 2 gælder stk. 1, 1. pkt., ikke, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov. En fravigelse af forvaltningslovens § 8 vil kræve, at dette med tilstrækkelig tydelighed fremgår af lovgivningen.

Folketingets Ombudsmand har i FOB 2011 12-1 udtalt, at der er to muligheder for at overholde forvaltningslovens § 8 i forbindelse med pligtmæssig digital kommunikation. Enten skal IT-systemet udformes, så det er muligt for andre at bruge det på vegne af borgeren, eller også skal myndigheden indføre mulighed for at blive undtaget for den pligtmæssige elektroniske kommunikation.

2.2. Lovgivning om digital kommunikation

Det kræver, som nævnt i afsnit 2.1, lovhjemmel at pålægge borgere og virksomheder at benytte digital kommunikation ved henvendelse til offentlige myndigheder. I det følgende vil dette retsgrundlag blive uddybet nærmere.

2.2.1. Lov om Digital Post

Som led i udmøntningen af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-15 vedtog Folketinget i 2012 regler for anvendelse af offentlig digital post. Reglerne findes i dag i lovebkendtgørelse nr. 801 af 13. juni 2016 om Digital Post fra offentlige afsendere (herefter lov om Digital Post), og indebærer, at det som udgangspunkt er obligatorisk for borgere og virksomheder at tilslutte sig en digital postkasse til brug for at modtage digital post fra det offentlige.

I medfør af loven bemyndiges finansministeren til at anviser én digital postløsning, der betegnes Digital Post. Den postløsning, der er anvist i øjeblikket, er etableret af e-Boks A/S og kan blandt andet tilgås via webstederne e-boks.dk og borger.dk.

³ Se Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 384 ff.

⁴ Se FOB 2015-36.

Lov om Digital Post giver offentlige afsendere ret til at kommunikere med borgere og virksomheder via Digital Post, herunder ved afsendelse af meddelelser, afgørelser og andre dokumenter.

Det følger af lovens § 10, at retsvirkningen af at sende meddelelser m.v. via Digital Post blandt andet er, at en meddelelse anses for at være kommet frem til modtageren på det tidspunkt, hvor meddelelsen er tilgængelig for modtageren i e-Boks, uanset om adressaten har læst meddelelsen eller ej. Dette har betydning i alle tilfælde, hvor fremkomsttidspunktet for en meddelelse tillægges en betydning, fx hvis der er tale om en afgørelse med en klagefrist.

Det er således borgernes og virksomhedernes eget ansvar at være opmærksomme på, om de har modtaget digital post fra det offentlige, når de er tilsluttet Digital Post.⁵ Det antages dog, at der i visse særlige tilfælde kan foreligge en vejledningspligt om fremsendelse via Digital Post.

2.2.2. Digital kommunikation på Skatteministeriets område

Det fremgår af skatteforvaltningslovens § 35, stk. 1, at skatteministeren på sit område kan fastsætte regler om, at henvendelser til og fra myndighederne på området skal ske via digital kommunikation.

Med hjemmel i denne bemyndigelse har skatteministeren udstedt bekendtgørelse nr. 1197 af 25. november 2019 om digital kommunikation på Skatteministeriets område.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 1, at fysiske personer – med visse undtagelser – skal indgive oplysningsskema digitalt ved brug af de digitale kanaler, som Skatteforvaltningen anviser.

Endvidere fremgår det af bekendtgørelsens § 5, at Skatteforvaltningen kan sende meddelelser, forslag til afgørelser og afgørelser m.v. til borgere eller virksomheder ved, at den pågældende meddelelse m.v. lægges i borgerens eller virksomhedens skattemappe (TastSelv-systemerne).

I forarbejderne til skatteforvaltningsloven er det forudsat, at borgere og virksomheder bliver adviseret via e-mail eller SMS, når der bliver lagt en ny meddelelse i TastSelv-systemerne.

Udover den generelle bekendtgørelse om digital kommunikation på Skatteministeriets område er der udstedt en række andre bekendtgørelser, der fastsætter krav om digital kommunikation, herunder især digital indberetning, på konkrete områder inden for Skatteministeriets ressort. Der kan fx henvises til bekendtgørelse nr. 1303 af 14. november 2018 om selskabsskat og bekendtgørelse nr. 808 af 30. juni 2015 om merværdiafgift (momsbekendtgørelsen).

⁵ Se SKM2019.331.ØLR.

Det fremgår desuden af skatteforvaltningslovens § 35, stk. 5, at en digital meddelelse anses for at være kommet frem, når den kan gøres tilgængelig for en af myndighederne på området eller for den skattepligtige eller indberetningspligtige.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse – selvom det hverken fremgår klart af lovteksten eller forarbejderne – at § 35, stk. 5, for så vidt angår meddelelser til borgere og virksomheder, kun finder anvendelse for så vidt angår de digitale løsninger og områder, hvor skatteministeren har udnyttet bemyndigelsen om obligatorisk brug af digital kommunikation, jf. ovenfor.

2.3. Kryptering og informationssikkerhed

Ved brug af digital kommunikation følger der forskellige krav til fx kryptering og informationssikkerhed, som vil blive nærmere uddybet nedenfor.

2.3.1. Databeskyttelsesforordningen

Databeskyttelsesforordningen har et omdrejningspunkt for tilgangen til persondatabeskyttelse, der i bred forstand er risikobaseret. Det skal forstås sådan, at den dataansvarlige – allerede før en behandling foretages – skal foretage en kortlægning af risikoen for de registrerede personers rettigheder og så en afvejning af disse risici i forhold til de forholdsregler, der bliver truffet for at beskytte disse rettigheder.

Anvendelse af e-mail som kommunikations- og kontaktform har de senere år fået karakter af at være standarden for skriftlig kommunikation. Dette gælder hos såvel offentlige myndigheder som hos borgere og virksomheder. Det betyder samtidig, at aktører, der ønsker at opnå uretmæssig adgang til personoplysninger, har stor opmærksomhed på e-mail kommunikation.

Det er Datatilsynets opfattelse, at det normalt vil være en passende sikkerhedsforanstaltning at anvende kryptering ved transmission af fortrolige og følsomme personoplysninger med e-mail via internettet.

Kryptering kan foretages i transportlaget (Transport Layer Security (TLS-kryptering)), hvor e-mailen krypteres, når den transporteres over åbne netværk, hvorimod e-mailen lagres ukrypteret og læsbar i både afsenderens og modtagerens mailservere. Der kan også anvendes en såkaldt end-to-end kryptering til e-mail. Her er e-mailen krypteret hele vejen fra afsenderens e-mail klient til modtagerens e-mail klient. Sikkerheden ved end-to-end kryptering er højere end ved brug af TLS, men til gengæld kræver løsningen, at både afsender og modtager har nøgler, som kan henholdsvis kryptere og dekryptere indholdet af e-mailen.

I forlængelse heraf har Datatilsynet i oktober 2020 oplyst, at det er deres vurdering, at myndigheder og virksomheder ikke bør opfordre borgere til at sende personoplysninger af følsom eller fortrolig karakter over en ukrypteret internetforbindelse, som fx almindelig e-mail.

Det fremhæves af Datatilsynet, at når myndigheder m.v. anmoder borgere om at sende bestemte oplysninger til brug for behandling af en sag, skal myndigheden

være opmærksom på at tilbyde borgeren en tilstrækkelig sikker transmissionsløsning. Hvis der er tale om følsomme eller fortrolige oplysninger, skal myndigheden anbefale borgeren at sende oplysninger via en krypteret forbindelse, fx Digital Post eller andre krypterede selvbetjeningsløsninger.

2.3.2. Skatteministeriets krypteringsstandard

Det fremgår af skatteforvaltningslovens § 35, stk. 4, at digitale meddelelser fra Skatteforvaltningen m.v., der indeholder fortrolige oplysninger, skal krypteres eller sikres på anden forsvarlig måde. Der er udarbejdet en krypteringsstandard, som udstikker de overordnede retningslinjer for kryptering i Skatteministeriet. Det fremgår heraf, at personoplysninger skal krypteres under transport (TLS-kryptering).

3. Skatteforvaltningens kommunikationskanaler

Dette afsnit indeholder en faktuel beskrivelse af de kommunikationskanaler, som anvendes i Skatteforvaltningen. Beskrivelserne er primært baseret på oplysninger, som er modtaget fra Skatteforvaltningen, herunder oplysninger fra Skatteforvaltningens intranet.

3.1. TastSelv Borger

TastSelv Borger er en personlig side, som kan tilgås via login på skat.dk, hvor borgerne kan indberette ændringer/tilføjelser elektronisk til oplysningsskema, forskudsopgørelse samt profiloplysninger. Desuden kan borgerne tilgå en række dokumenter og oplysninger, som fx oplysningsskema, årsopgørelse, forskudsopgørelse, profiloplysninger og beregninger.

Herudover er der mulighed for, at borgere og Skatteforvaltningen via TastSelv Borger kan sende meddelelser, filer m.v. til hinanden, ligesom borgeren via en indbakke har en oversigt over sin kommunikation med Skatteforvaltningen. Det er samme kommunikationskanal, der tilgås, når en borger gennem en af Skatteforvaltningens styrelses hjemmesider under "Kontakt" logger ind og sender en besked digitalt til Skatteforvaltningen. En fil må dog maksimalt være på 30 MB, og der kan sendes højst 10 filer på samlet 100 MB.

Via TastSelv Borger kan der ske en hurtig forsendelse til og fra borgere. Borgeren kan svare på de meddelelser, der fremsendes fra Skatteforvaltningen. Ligeledes kan borgeren påbegynde en korrespondance med Skatteforvaltningen. I TastSelv Borger kan borgeren oplyse e-mailadresse og telefonnummer. Hvis der er oplyst en e-mail-adresse, modtager borgeren en ukrypteret advisering via e-mail fra Skatteforvaltningen, når der er nye meddelelser m.v. i TastSelv Borger.

Skatteforvaltningen har oplyst, at kommunikation via TastSelv Borger er krypteret, og der kan via denne kanal sendes følsomme og fortrolige personoplysninger.

Kommunikationskanalen er styret via en NemID-opkobling, hvor borgeren identificeres med cpr.nr. Der er dermed sikkerhed for identiteten. Det er dog også muligt for borgere at logge sig på systemet via en TastSelv-kode. I denne forbindelse skal borgeren oplyse sit cpr-nr. og den selvvalgte kode. Skatteforvaltningen har oplyst, at brugen af TastSelv kode vil blive udfaset i løbet af de kommende år.

Skatteforvaltningen har hjemmel til at kommunikere digitalt med borgere via TastSelv Borger, hvilket fremgår af § 5 i bekendtgørelsen om digital kommunikation på Skatteministeriets område. I bestemmelsen er det anført, at Skatteforvaltningen kan sende meddelelser, forslag til afgørelser og afgørelser m.v., til borgere eller virksomheder digitalt ved, at den pågældende meddelelse m.v. lægges i borgerens eller virksomhedens TastSelv-system.

Meddelelser m.v. anses for at være kommet frem, når de er gjort tilgængelige for modtageren i TastSelv-systemet, jf. skatteforvaltningslovens § 35, stk. 5. Det bemærkes dog, at det i forarbejderne til bestemmelsen er en forudsætning, at borgeren eller virksomheden er blevet adviseret via e-mail eller SMS, når der bliver lagt en ny meddelelse i TastSelv-systemet, jf. afsnit 2.2.2.

Det bemærkes, at det i TastSelv Borger er muligt at give andre, fx en rådgiver eller et familiemedlem, adgang til oplysningerne og systemet med henblik på partsrepræsentation.

3.2. TastSelv Erhverv

TastSelv Erhverv er virksomhedens egen side, som kan tilgås via login på skat.dk, hvor virksomheder fx kan foretage indberetninger og finde oplysninger om moms eller logbog over ansatte samt en række blanketter. Gennem TastSelv Erhverv kan Skattekontoen og TastSelv Selskabsskat (DIAS) desuden tilgås. Herudover kan virksomheder se tidligere indberetninger.

Virksomhederne skal tilmelde sig "Kontakt med Skatteforvaltningen" i TastSelv Erhverv for at kunne skrive til og modtage svar fra Skatteforvaltningen. Herudover kan virksomhederne indsætte kontaktpersoner og e-mailadresser på virksomhedens indberetningsområder. Hvis der er oplyst en e-mailadresse, modtager virksomheden en ukrypteret advisering via e-mail fra Skatteforvaltningen, når der er nye meddelelser m.v. i TastSelv Erhverv.

Desuden er der mulighed for, at virksomheden og Skatteforvaltningen via TastSelv Erhverv kan sende meddelelser og filer til hinanden. En fil må maksimalt være på 30 MB, og der kan sendes højst 10 filer på samlet 100 MB. Via en indbakke (kaldet "meddelelsesarkivet") har virksomhederne en oversigt over kommunikationen med Skatteforvaltningen. Det er samme kommunikationskanal, der tilgås, når en virksomhed gennem en af Skatteforvaltningens styrelses hjemmesider under "Kontakt" logger ind og sender en besked digitalt til Skatteforvaltningen.

Der kan ske en hurtig forsendelse til og fra virksomheden via TastSelv Erhverv. Virksomheden kan svare på de meddelelser, der fremsendes fra Skatteforvaltningen. Ligeledes kan virksomheden påbegynde en korrespondance med Skatteforvaltningen.

Skatteforvaltningen har oplyst, at kommunikationen via TastSelv Erhverv er krypteret, og der kan via denne kanal sendes følsomme og fortrolige personoplysninger.

Kommunikationskanalen er styret via en NemID-opkobling, hvor virksomheden identificeres via cvr.nr. Der er dermed sikkerhed for identiteten. Der er også mulighed for at tilgå TastSelv Erhverv med en TastSelv kode, men Skatteforvaltningen har oplyst, at denne mulighed med tiden vil blive udfaset.

Skatteforvaltningen har hjemmel til at kommunikere digitalt med virksomhederne via TastSelv Erhverv, hvilket fremgår af § 5 i bekendtgørelsen om digital kommunikation på Skatteministeriets område. I bestemmelsen er det anført, at Skatteforvaltningen kan sende meddelelser, forslag til afgørelser og afgørelser m.v., til borgere eller virksomheder digitalt ved, at den pågældende meddelelse m.v. lægges i borgerens eller virksomhedens TastSelv-system.

Meddelelser m.v. anses for at være kommet frem, når de er gjort tilgængelige for modtageren i TastSelv-systemet, jf. skatteforvaltningslovens § 35, stk. 5. Det bemærkes dog, at det i forarbejderne til bestemmelsen er en forudsætning, at borgeren eller virksomheden er blevet adviseret via e-mail eller SMS, når der bliver lagt en ny meddelelse i TastSelv-systemet, jf. afsnit 2.2.2.

Det bemærkes, at en virksomhed i TastSelv Erhverv har mulighed for at give andre end virksomheden rettigheder fx med henblik på partsrepræsentation.

3.3. Digital Post (e-Boks)

Digital Post er en service på de fællesoffentlige portaler borger.dk og virk.dk.

Løsningen for offentlig Digital Post leveres af e-Boks A/S. Borgere, der modtager Digital Post fra offentlige myndigheder, vil kunne læse deres digitale post på borger.dk eller på e-boks.dk, og virksomheder på virk.dk eller på e-boks.dk. Ligeledes er det muligt at bruge e-Boks-appen.

Digital Post er styret via en NemID-opkobling, hvor virksomheder identificeres via cvr.nr., og borgere identificeres via cpr.nr. Der er dermed sikkerhed for identiteten på modtageren.

Meddelelser m.v., der sendes via Digital Post, er krypterede, og der kan via denne kanal sendes følsomme og fortrolige personoplysninger. Der kan som udgangspunkt kommunikeres både til og fra borgere og virksomheder via denne kanal.

Borgere og virksomheder kan imidlertid ikke selv påbegynde en korrespondance med Skatteforvaltningen via Digital Post. Desuden kan borgere og virksomheder kun besvare henvendelser sendt fra Skatteforvaltningen via Digital Post, hvis den enkelte sagsbehandler i sagsbehandlingssystemet WorkZone aktivt tilvælger, at borgeren eller virksomheden skal kunne svare på henvendelsen via Digital Post.

En borger eller virksomhed kan, hvis der gives adgang til at svare via Digital Post, sende op til 10 filer ad gangen til Skatteforvaltningen under forudsætning af, at den samlede størrelse på filerne maksimalt er på 10 MB.

Skatteforvaltningen kan ligeledes sende op til 10 filer ad gangen til borgere eller virksomheder under forudsætning af, at den enkelte fil ikke overstiger 4 MB, og

den samlede størrelse på filerne maksimalt er på 99,5 MB, samt forudsat at Skatteforvaltningens it-system har den fornødne kapacitet, jf. bekendtgørelse nr. 821 af 13. juni 2016 om størrelse på filer i Digital Post.

Brugen af Digital Post er nærmere reguleret i lov om Digital Post, jf. afsnit 2.2.1. Det betyder, at Skatteforvaltningen har hjemmel til at kommunikere via denne kanal med borgere og virksomheder, som er tilsluttet Digital Post, herunder ved fremsendelse af afgørelser. Desuden medfører det, at meddelelser m.v., der sendes via Digital Post, anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for borgeren eller virksomheden i e-Boks.

Det bemærkes, at det er muligt for en borger eller virksomhed at give andre (fx rådgivere eller andre partsrepræsentanter) adgang til borgerens eller virksomhedens digitale postkasse.

3.4. Almindelig e-mail

Via en e-mailklient (fx Outlook i Skatteforvaltningen) kan der sendes meddelelser og filer til borgere og virksomheders e-mailadresser, ligesom borgere og virksomheder kan sende meddelelser og filer til Skatteforvaltningen. Ved almindelig e-mail i denne undersøgelse forstås ukrypterede e-mailkonti som fx konti knyttet til medarbejdere eller kontorer/enheder (journalpostkasser) i Skatteforvaltningen.

Som udgangspunkt er meddelelser m.v., der sendes med almindelige e-mails ikke krypteret, medmindre løsningen Send Digitalt er anvendt, jf. nedenfor i afsnit 3.5. Det betyder, at der ikke må sendes følsomme eller fortrolige personoplysninger med almindelig e-mail.

Desuden skal man være opmærksom på, at det ikke alene ud fra en e-mail-adresse er muligt med sikkerhed at fastslå identiteten på en modtager. Der kan således være risiko for, at en meddelelse sendes til uvedkommende.

Almindelige e-mails er ikke omfattet af lov om Digital Post eller bekendtgørelsen om digital kommunikation på Skatteministeriets område, hvilket betyder, at borgere og virksomheder ikke har pligt til at kommunikere med Skatteforvaltningen via almindelig e-mail. Desuden betyder det, at en meddelelse fra Skatteforvaltningen sendt via almindelig e-mail ikke i alle tilfælde kan anses for at være kommet frem, blot fordi den er tilgængelig for borgeren eller virksomheden i e-mail-klienten. Det må således bero på en konkret vurdering af omstændighederne, hvornår meddelelsen må anses for at være kommet frem.

3.5. Krypteret e-mail (Send Digitalt i Outlook)

Funktionen Send Digitalt er et tilføjelsesprogram til Outlook, som gør, at der kan sendes krypteret og signeret til borgere og virksomheders e-mailadresser. Det kræver dog, at modtageren via NemID har et certifikat (offentlig digital signatur). Modtageren kan også svare Skatteforvaltningen krypteret ved brug af samme certifikat.

Send Digitalt kontrollerer automatisk, om forudsætningerne for sikker e-mailudveksling er opfyldt, herunder om modtageren har et certifikat.

Ved brug af Send Digitalt bliver meddelelser end-to-end krypteret, og der kan via denne kommunikationskanal sendes følsomme og fortrolige personoplysninger.

På grund af certifikatet fra NemID er der sikkerhed for identiteten på modtageren af meddelelser m.v.

Som udgangspunkt kan borgere og virksomheder med web-mail (fx Hotmail og Gmail) ikke anvende denne løsning.

Send Digitalt er ikke omfattet af lov om Digital Post eller bekendtgørelsen om digital kommunikation på Skatteministeriets område, hvilket betyder, at borgere og virksomheder ikke har pligt til at kommunikere med Skatteforvaltningen via Send Digitalt. Desuden betyder det, at en meddelelse fra Skatteforvaltningen sendt via Send Digitalt ikke i alle tilfælde kan anses for at være kommet frem, blot fordi den er tilgængelig for borgeren eller virksomheden i e-mailklienten. Det må således bero på en konkret vurdering af omstændighederne, hvornår meddelelsen må anses for at være kommet frem.

3.6. Bluewhale

Bluewhale er et system til at sende krypterede e-mails via en e-mailklient (fx Outlook i Skatteforvaltningen). Modtageren af e-mailen valideres med 2-faktor godkendelse. I Skatteforvaltningen foretages denne validering ved, at modtageren får en SMS-pinkode tilsendt, hvilket betyder, at Skatteforvaltningen skal kende både modtagerens e-mailadresse og telefonnummer for at kunne anvende Bluewhale.

Virksomheder og borgere kan ikke selv påbegynde en kommunikation med Skatteforvaltningen via Bluewhale. Kommunikationen igennem Bluewhale skal således påbegyndes af en medarbejder i Skatteforvaltningen, men herefter kan virksomheden eller borgeren svare Skatteforvaltningen via Bluewhale. Afsenderen modtager en e-mail kvittering, når modtageren har åbnet den fremsendte meddelelse.

Der kan ske en hurtig forsendelse til og fra borgeren/virksomheden via Bluewhale, og det er muligt at sende store filer via løsningen.

Løsningen kan anvendes til kommunikation af følsomme og fortrolige personoplysninger. Det bemærkes dog, at det ikke alene ud fra en e-mailadresse og et telefonnummer er muligt med sikkerhed at fastslå identiteten på en modtager.

Linket til meddelelsen i Bluewhale er kun aktivt i 30 dage, hvorefter modtageren ikke længere kan tilgå materialet.

Bluewhale er ikke omfattet af lov om Digital Post eller bekendtgørelsen om digital kommunikation på Skatteministeriets område, hvilket betyder, at borgere og virksomheder ikke har pligt til at kommunikere med Skatteforvaltningen via Bluewhale. Desuden betyder det, at en meddelelse fra Skatteforvaltningen sendt via Bluewhale ikke i alle tilfælde kan anses for at være kommet frem, blot fordi den er tilgængelig for borgeren eller virksomheden i Bluewhale. Det må således bero

på en konkret vurdering af omstændighederne, hvornår meddelelsen må anses for at være kommet frem.

3.7. Brevpost

Traditionel brevpost anvendes tillige i Skatteforvaltningen. Brevpost anses for at være en sikker forsendelsesmåde af følsomme og fortrolige personoplysninger.

Det kræver ikke særlig hjemmel at sende meddelelser m.v. med brevpost, og Skatteforvaltningen kan derfor altid kommunikere med borgere og virksomheder med brevpost.

Meddelelser m.v. sendt med brevpost anses for at være kommet frem, når brevet er afleveret i modtagerens postkasse. Der vil minimum gå en dag, fra et brev er afsendt til, at det er fremme hos modtageren.

3.8. Sociale medier

Dele af Skatteforvaltningen bruger blandt andet de sociale medier Facebook, Twitter og LinkedIn i deres kommunikation med borgere og virksomheder.

Skatteforvaltningen kan fx lave generelle opslag på de sociale medier, ligesom borgere og virksomheder kan henvende sig til Skatteforvaltningen via sociale medier og blive vejledt.

De opslag, som Skatteforvaltningen laver på de sociale medier, er som udgangspunkt tilgængelige for alle, som har adgang til de pågældende sociale medier. Det samme gælder som udgangspunkt de indlæg og spørgsmål, som borgere og virksomheder kommer med på de sociale medier.

Skatteforvaltningen må således ikke kommunikere følsomme og fortrolige personoplysninger via de sociale medier.

Ved besvarelse af henvendelser via denne kanal er der ikke sikkerhed for identiteten på den, der skrives til.

Sociale medier er ikke omfattet af lov om Digital Post eller bekendtgørelsen om digital kommunikation på Skatteministeriets område, hvilket betyder, at borgere og virksomheder ikke har pligt til at kommunikere med Skatteforvaltningen via sociale medier.

4. Oplysninger fra Skatteforvaltningen

I dette afsnit gennemgås de oplysninger, som Borger- og retssikkerhedschefen har modtaget fra Skatteforvaltningen. Oplysningerne er enten indhentet via spørgeskemaundersøgelse, via medarbejdere i Skatteforvaltningen eller via Skatteforvaltningens hjemmesider og intranet.

4.1. Spørgeskemaundersøgelsen

Skatteforvaltningen har på baggrund af Borger- og retssikkerhedschefens anmodning om oplysninger om kommunikationskanaler gennemført en spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaundersøgelsen blev udsendt til 275 kontor- og funktionsledere på tværs af Skatteforvaltningen med ansvar for enheder, der har direkte kontakt med borgere og virksomheder.

191 ledere har besvaret spørgeskemaundersøgelsen. Dette udgør en svarprocent på 69 %.

Spørgeskemaundersøgelsen viser overordnet, at der anvendes mange forskellige kommunikationskanaler i de enkelte enheder i Skatteforvaltningen. Således fremgår det, at langt de fleste enheder i Skatteforvaltningen anvender 3-5 forskellige kommunikationskanaler til både udgående og indgående kommunikation.

Fordelt på styrelses- eller fagområdeniveau anvendes TastSelv Borger primært af Gældsstyrelsen og fagområdet Person i Skattestyrelsen, mens TastSelv Erhverv hovedsageligt bruges af Gældsstyrelsen og fagområderne Person, Erhverv og Selskab i Skattestyrelsen. Sociale medier bruges af syv enheder (langt størstedelen er enheder fra Kundecentret) i Person i Skattestyrelsen, og en enhed i Toldstyrelsen. Digital Post, almindelig e-mail, krypteret e-mail, Bluewhale og brevpost bruges bredt over hele Skatteforvaltningen.

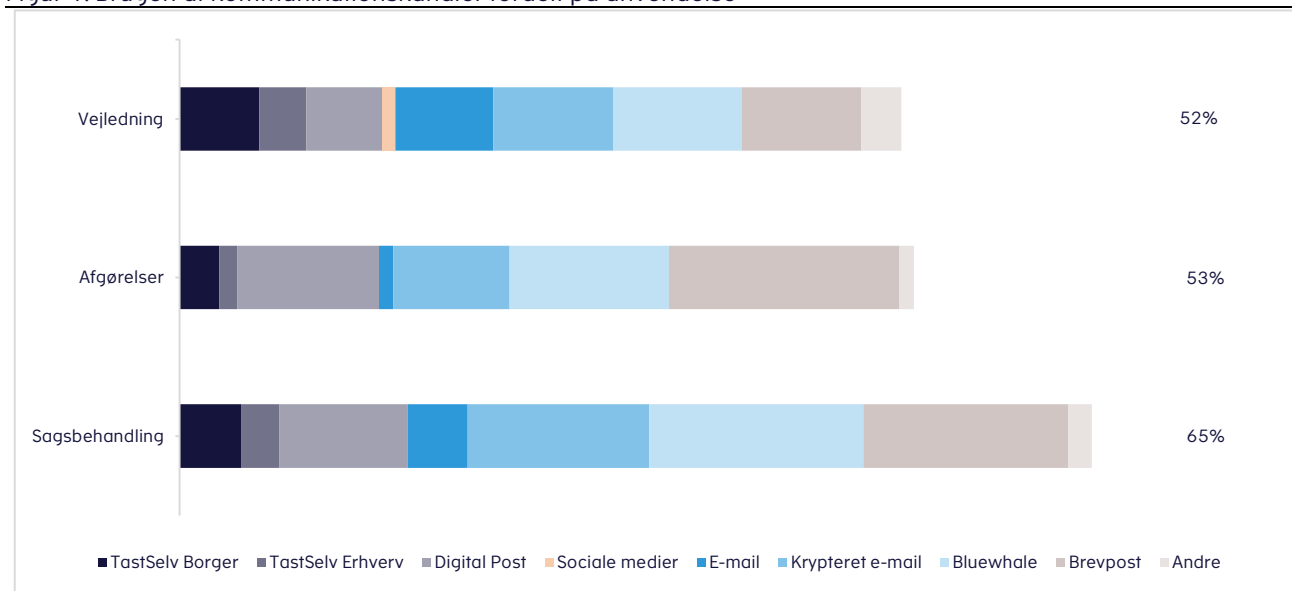
52 % af respondenterne anvender kommunikationskanalerne til vejledning af borgere og virksomheder. I 53 % af enhederne anvendes kommunikationskanalerne til fremsendelse af afgørelser, mens 65 % af enhederne anvender kommunikationskanalerne i forbindelse med sagsbehandling.⁶

Spørgeskemaundersøgelsen viser desuden, at borgere og virksomheder oftest kontakter Skatteforvaltningen via brevpost og almindelig e-mail.

⁶ Med ordet "sagsbehandling" er der i spørgeskemaundersøgelsen ment alt det, som hører til en journal-sag, men som ikke er vejledning eller en afgørelse.

Det fremgår af figur 1, som er udarbejdet af Skatteforvaltningen, hvordan respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen har angivet, at de enkelte kommunikationskanaler anvendes.

Figur 1. Brugen af kommunikationskanaler fordelt på anvendelse



Kilde: Skatteforvaltningen

4.2. Anvendelsen af kommunikationskanalerne

I dette afsnit gennemgås det, hvordan de enkelte kommunikationskanaler anvendes i Skatteforvaltningen. Oplysningerne stammer enten fra spørgeskemaundersøgelsen eller fra Skatteforvaltningens intranet. Herudover anføres de eventuelle konkrete ulemper og fordele ved de enkelte kommunikationskanaler, der primært er angivet af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen.

4.2.1. TastSelv Borger

TastSelv Borger anvendes af Skatteforvaltningen både til vejledning, afgørelser og sagsbehandling i forhold til borgere. Det er dog hovedsagelig vejledning kommunikationskanalen anvendes til (44 enheder har oplyst, at TastSelv Borger anvendes til vejledning).

I spørgeskemaundersøgelsen er det anført, at ulempen ved anvendelsen af TastSelv Borger er, at borgeren ikke opdager, at der er fremsendt post, medmindre borgeren har opgivet en e-mailadresse, som Skatteforvaltningen kan sende advisering til.

Borger- og retssikkerhedschefen skal dog bemærke, at det af Skatteforvaltningens interne vejledninger fremgår, at medarbejderne ikke må fremsende meddelelser m.v. til borgerne via TastSelv Borger uden at have aftalt det direkte med

borgeren. Dette skyldes, at borgerne ikke er forpligtet til at tilmelde eller vedligeholde sin e-mailadresse i TastSelv Borger.

4.2.2. TastSelv Erhverv

TastSelv Erhverv anvendes af Skatteforvaltningen både til vejledning, afgørelser og sagsbehandling i forhold til virksomheder. Det er dog hovedsagelig vejledning kommunikationskanalen anvendes til (26 enheder har oplyst, at TastSelv Erhverv anvendes til vejledning).

I spørgeskemaundersøgelsen er det anført, at ulempen ved anvendelsen af TastSelv Erhverv er, at virksomheden ikke opdager, at der er fremsendt post, medmindre virksomheden har opgivet en e-mailadresse, som Skatteforvaltningen kan sende en advisering til.

4.2.3. Digital Post (e-Boks)

Digital Post anvendes af Skatteforvaltningen både til vejledning, afgørelser og sagsbehandling i forhold til borgere og virksomheder. Det er dog hovedsagelig afgørelser, som Skatteforvaltningen sender via denne kommunikationskanal (78 enheder har oplyst, at Digital Post anvendes til afgørelser).

I spørgeskemaundersøgelsen er det anført, at ulempen ved anvendelsen af Digital Post er, at modtagelsen af forsendelsen kan blive forsinket på grund af manglende intern videresendelse i en virksomhed.

Herudover anføres det, at brugen af Digital Post er mere tidskrævende end anvendelse af e-mail. Desuden er der ofte driftsforstyrrelser, som påvirker udsendelsen af breve m.v. via sagsbehandlingsprogrammet WorkZone.

Det fremgår også af spørgeskemaundersøgelsen, at hvis en borger eller virksomhed svarer via Digital Post, skal der først ske en fordeling af posten til rette enhed internt i Skatteforvaltningen, hvilket kan betyde en forsinkelse i modtagelsen af henvendelsen i Skatteforvaltningen.

Det er Skatteforvaltningens oplevelse, at mange virksomheder trods vejledning ikke er klar over, at de har en digital postkasse. Ligeledes er det Skatteforvaltningens oplevelse, at en andel af borgere åbner ikke deres digitale postkasse.⁷

Skatteforvaltningen har oplyst, at der sker en opgradering af Digital Post i august 2021, hvor en del af de tekniske udfordringer for myndighederne bliver løst. Implementeringen af denne opgradering af Digital Post i Skatteforvaltningen ligger endnu ikke fast.

⁷ 18 % af Skatteforvaltningens breve sendt via Digital Post åbnes ikke, viser et udtræk fra Skatteforvaltningens Business Intelligencemodul i e-Boks i 2019.

4.2.4. Almindelig e-mail

Spørgeskemaundersøgelsen har vist, at borgere og virksomheder oftest kontakter Skatteforvaltningen via brevpost og almindelig e-mail. Skatteforvaltningen har oplyst, at i perioden 2017 til første halvår af 2020 er der modtaget 2,1 mio. henvendelser via e-mail (det er ikke oplyst, hvor stor en del af disse, der er sendt henholdsvis krypteret og ikke-krypteret).⁸

Almindelig e-mail anvendes af Skatteforvaltningen både til vejledning, afgørelser og sagsbehandling. Dog er det hovedsagelig vejledning, der sendes via denne kommunikationskanal (54 enheder har oplyst, at almindelig e-mail anvendes til vejledning).

4.2.5. Krypteret e-mail (Send Digitalt i Outlook)

Krypteret e-mail (Send Digitalt) anvendes af Skatteforvaltningen både til vejledning, afgørelser og sagsbehandling. Spørgeskemaundersøgelsen viser dog, at denne kommunikationskanal hovedsagelig anvendes til sagsbehandling (100 enheder har oplyst, at krypteret e-mail bruges i forbindelse med sagsbehandling).

4.2.6. Bluewhale

Bluewhale er ifølge Skatteforvaltningen primært anskaffet til de situationer, hvor forvaltningens øvrige systemer ikke kan anvendes, dvs.:

- Hvis der skal sendes sikkert til eksterne, der ikke er tilmeldt e-Boks eller ikke kan modtage e-mail krypteret med NemID, fx virksomheder i udlandet.
- Hvis der skal sendes filer på op til flere GB (fx regnskabsdata fra virksomheder), som er for store til at blive sendt via e-Boks og Send Digitalt.

Bluewhale anvendes af Skatteforvaltningen både til vejledning, afgørelser og sagsbehandling. Det er dog hovedsagelig sagsbehandling denne kommunikationskanal anvendes til (118 enheder har oplyst, at Bluewhale bruges i forbindelse med sagsbehandling).

I spørgeskemaundersøgelsen er det anført, at ulempen ved anvendelsen af Bluewhale er, at anvendelsen kræver en del vejledning til borgeren/virksomheden. Desuden kan kommunikationskanalen kun bruges til en virksomhed, hvis den medarbejder i virksomheden, der skal modtage informationen, er identificeret.

⁸ Oplysningen fremgår af den seneste tilfredshedsundersøgelse, som er forelagt Skatteudvalget den 3. august 2020.

4.2.7. Brevpost

Fysiske breve bruges i forbindelse med kommunikation til de borgere og virksomheder, som er fritaget for Digital Post.

Desuden anvendes brevpost via forskellige afsendelsessystemer i Skatteforvaltningen (A&D, Nets, SKAT Ligning, WorkZone, Classic systemer og Stålfors Connect).

Brevpost anvendes af Skatteforvaltningen både til vejledning, afgørelser og sagsbehandling. Hovedsagelig anvendes kommunikationskanalen dog til fremsendelse af afgørelser (det er 127 enheder, som anvender brevpost til dette).

4.2.8. Sociale medier

Flere af styrelserne i Skatteforvaltningen har profiler på Facebook, Twitter og LinkedIn.

Skatteforvaltningen anvender kun sociale medier til vejledning af borgere og virksomheder.

Skattestyrelsen har udarbejdet en pixibog, som beskriver, hvordan Skattestyrelsen skal agere på de sociale medier. I denne pixibog fremgår det, at der på de sociale medier svares på generelle spørgsmål. Hvis henvendelserne indeholder andet end generelle spørgsmål henvises borgeren/virksomheden til en af Skatteforvaltningens andre kommunikationskanaler, hvor der kan kommunikeres sikkert og krypteret.

Herudover er det i pixibogen beskrevet, hvordan Skattestyrelsen som myndighed skal behandle henvendelser via de sociale medier ud fra de regler og pligter, som gælder for en myndighed, herunder med særlig fokus på, hvis der fremgår følsomme og/eller fortrolige personoplysninger i henvendelserne.

4.3. Retningslinjer for valg af kommunikationskanal

4.3.1. Retningslinjer for medarbejderne

Skatteforvaltningen har på forespørgsel oplyst til Borger- og retssikkerhedschefen, at enhederne i Skatteforvaltningen i overvejende grad har begrænset valgfrihed i forbindelse med valg af kommunikationskanal til borgere og virksomheder. Således kan 35 % af enhederne frit vælge kommunikationskanal, mens de resterende 65 % ikke har samme valgfrihed. Årsagerne til, at der er begrænset valgfrihed, skal primært findes i, at en række af de systemer, der genererer meddelelser til borgere og virksomheder, anvender en specifik kommunikationskanal til afsendelse, og dermed kan de enkelte kontorer ikke frit vælge mellem kommunikationskanalerne.

Skatteforvaltningen har desuden oplyst, at hvis der er valgmulighed imellem kommunikationskanalerne, så vælges den kanal, som borgeren eller virksomheden selv har henvendt sig gennem. Skatteforvaltningen har dog samtidig oplyst, at det ikke fremgår i nogle retningslinjer eller lignende til medarbejderne, at denne fremgangsmåde skal anvendes.

Spørgeskemaundersøgelsen viser i øvrigt, at der ikke findes et samlet, nedskrevet sæt retningslinjer for valg af kommunikationskanaler i Skatteforvaltningen.

I spørgeskemaundersøgelsen henviser enhederne til følgende politikker m.v., når der spørges til, hvilke retningslinjer der følges i forbindelse med valg af kanal:

- Almindelige forvaltningsmæssige grundsætninger.
- Processer beskrevet i Qualiware.⁹
- Informationssikkerhedsbogen fra UFST.

I fritekstfeltet i spørgeskemaundersøgelsen har nogle respondenter udtrykt ønske om en sanering af kommunikationskanalerne, og en klar udmelding om, hvilke kanaler der skal anvendes i givne tilfælde.

4.3.2. Vejledning til borgere og virksomheder

Skatteforvaltningen har på forespørgsel oplyst til Borger- og retssikkerhedschefen, at der i forhold til den indgående kommunikation er stillet en række kommunikationskanaler til rådighed, som borgere og virksomheder mere eller mindre frit kan vælge imellem afhængigt af deres præferencer og naturen af det konkrete ærinde. Skatteforvaltningen har ligeledes oplyst, at dette set up er valgt ud fra et ønske om at være serviceorienteret over for borgere og virksomheder.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der ikke findes en samlet nedskreven vejledning til borgere og virksomheder om, hvilke kommunikationskanaler de kan forvente, at Skatteforvaltningen kontakter dem ad. Der findes desuden ikke vejledning eller retningslinjer for, ad hvilken kommunikationskanal Skatteforvaltningen ønsker, at borgere og virksomheder henvender sig gennem. Skatteforvaltningen har oplyst, at dette skyldes hensynet til borgere og virksomheder, således at de selv kan vælge deres foretrukne kommunikationskanal.

4.3.3. Eksisterende politikker m.v. med relevans for kanalvalg

Skatteministeriets informationssikkerhedspolitik

Skatteministeriets informationssikkerhedspolitik er gældende for alle myndigheder i Skatteministeriets koncern og udgør den overordnede ramme for informationssikkerheden i Skatteministeriets koncern.

⁹ Det er oplyst af Skatteforvaltningen, at Qualiware er et system, som anvendes projektstyring. Fx kan de enkelte projekter beskrive projektets processer i forbindelse med valg af kommunikationskanal.

Det fremgår af informationssikkerhedspolitikken, at målsætningen er at beskytte myndighedens informationer og udelukkende tillade brug, adgang og offentliggørelse af informationer i overensstemmelse med Skatteministeriets informationssikkerhedsregler og -procedurer, samt under hensyntagen til den gældende lovgivning.

Den overordnede ramme for politikken er, at det skal sikres, at de informationer, der behandles, er korrekte, at informationerne er beskyttet mod uautoriseret adgang og ændringer, samt at de er tilgængelige, når der er behov for dem.

Skatteministeriets informationssikkerhedspolitik er udmøntet i en informations-sikkerhedshåndbog, hvor medarbejderne kan læse, hvordan man som medarbejder skal beskytte it-systemer og oplysninger i Skatteministeriets koncern.

Af informationssikkerhedshåndbogen fremgår blandt andet følgende:

"Når du sender mails til kolleger i koncernen, kan du bruge Outlook – også hvis det drejer sig om interne oplysninger. Hvis du skal sende mails med personoplysninger ud over navn, telefonnummer og mailadresse til modtagere uden for koncernen, skal du bruge digital post. Det gør du med Send digitalt, som ligger i Outlook. Skal du sende mails med sagsdokumenter til borgere og virksomheder, som allerede sagsbehandles i et sagsbehandlingssystem, skal du anvende SmartPost, som sender direkte til modtagerens e-Boks. Der er situationer, hvor du ikke kan bruge Send Digitalt eller SmartPost, fx fordi du skal sende store filer eller ikke har modtagerens cpr- eller cvr-nummer. I stedet kan du bruge Bluewhale, som er et sikkert system til at sende filer over internettet."

Notat om forvaltningsretlige krav

På Skatteforvaltningens intranet er der oprettet en side, som omhandler generelle forhold omkring sagsbehandlingssystemet SKAT Ligning. På denne side er der linket til et notat af 31. maj 2020 udarbejdet af Jura i Skattestyrelsen, som omhandler de forvaltningsretlige krav i forbindelse med afsendelse af breve.

I dette notat fremgår blandt andet følgende:

"Det fremgår af forvaltningsretlige principper, at det er Skatteforvaltningens ansvar, at breve i afgørelsessager modtages af parten. Vi skal derfor vælge kommunikationsformer, der er egnede hertil, dvs. kommunikationsformer, der er tilstrækkelige sikre i forhold til identifikation af modtageren og i forhold til datasikkerhed.

Hvis en borger eller virksomhed er tilmeldt Offentlig Digital Post, har Skatteforvaltningen ret til at anvende Digital Post eller Skattemappen til at sende breve i afgørelsessager. Skatteforvaltningen kan derfor anvende disse kommunikationsformer, selvom borgeren eller virksomheden anmoder om at modtage breve på en anden måde. Skattestyrelsen er dog ikke forpligtet til at anvende Digital Post og Skattemappen."

SKATs kanalstrategi

I 2009 implementerede det daværende SKAT en kanalstrategi. Hovedessensen af strategien var følgende:

"Vi prioriterer bevidst vores kanaler og gør de mest effektive kanaler til de mest attraktive for kunderne. Vi forbedrer løbende vores processer for at reducere omkostningerne i de enkelte kanaler. Vi målretter indsatsen efter kundernes behov og fastholder som minimum det nuværende kundetilfredshedsniveau."

I efteråret 2016 påbegyndte en proces med opdatering af SKATs kanalstrategi. Skatteforvaltningen har oplyst til Borger- og retssikkerhedschefen, at arbejdet hermed blev stoppet grundet organisatoriske ændringer af forvaltningen.

SKATs kundeservicestrategi

I 2014 implementerede SKAT en kundeservicestrategi. Siden har strategien været opdateret to gange; i medio 2015 og i 2016. Alle versionerne har taget afsæt i den organisering, der var i det daværende SKAT.

Der er – så vidt Borger- og retssikkerhedschefen er blevet oplyst – ikke kommet en ny version af kundeservicestrategien siden 2016.

I versionen fra 2016 fremgår følgende vedrørende kommunikation:

"Vi minimerer behovet for kontakt. Hvor der er behov for kontakt, sikrer vi, at kundens problem løses ved første kontakt, og at kontakten så vidt muligt sker i den mest omkostningseffektive kanal. Vi prioriterer de digitale kanaler og telefonkanalen"

4.4. Planlagte initiativer

Skatteforvaltningen har på forespørgsel oplyst til Borger- og retssikkerhedschefen, at der kontinuerligt arbejdes på at gøre det lettere for borgere og virksomheder at bruge Skatteforvaltningens digitale kommunikationskanaler ved at lave forbedringer i brugergrænsefladerne.

Et såkaldt designsystem i Skatteforvaltningen understøtter således, at de digitale løsninger udformes ensartet, og at borgeren/virksomheden dermed oplever en sammenhæng mellem de enkelte løsninger. Alle forbedringstiltag sker på baggrund af kvalitativ og kvantitativ viden om brugernes adfærd i de digitale løsninger blandt andet opsamlet i brugertest, målinger/webanalyse og via brugerfeedback på skat.dk og i Kundecentret. Dette er en kontinuerlig indsats i forhold til forbedringer af sprog, udformning og teknisk performance.

Herudover har Skatteforvaltningen oplyst, at flere af fagstyrelserne arbejder med kanalstrategiske initiativer.

5. Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner og anbefalinger

5.1. Retningslinjer for medarbejderne

Borger og retssikkerhedschefens undersøgelse viser, at Skatteforvaltningen anvender mange forskellige kommunikationskanaler, når der kommunikeres med borgere og virksomheder.

Desuden viser undersøgelsen, at Skatteforvaltningens medarbejdere hverken på styrelses- eller myndighedsniveau synes at følge en ensartet praksis ved valg af kommunikationskanal, når forvaltningen henvender sig til borgere og virksomheder. Tværtimod kan det fremstå som om, at der på kontor- og/eller medarbejderniveau laves egne retningslinjer for, hvilke kommunikationskanaler der anvendes.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at Skatteforvaltningen i valget af kommunikationskanal bør inddrage en række momenter, som dels består af de retlige rammer (fx lovgivning om digital kommunikation, forvaltningsretlige regler og regler om informationssikkerhed og persondatabeskyttelse) og dels af mere driftsmæssige hensyn (fx, brugerpræferencer, omkostninger og systembegrænsninger). Det er yderst vanskeligt på kontor- eller medarbejderniveau at inddrage disse hensyn korrekt i forbindelse med valg af kommunikationskanal.

Det kan konstateres, at der i Skatteforvaltningen findes enkelte tværgående politikker og retningslinjer, som blandt andet omhandler brugen af kommunikationskanaler, fx informationssikkerhedshåndbogen og notat om forvaltningsretlige krav ved brug af kanaler.¹⁰

Det er imidlertid Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at disse retningslinjer m.v. ikke fremstår som overordnede, generelle retningslinjer for medarbejdernes valg af kommunikationskanal, men nærmere som afgrænsede retningslinjer, der hver især har til formål opfylde ét enkelt af de hensyn, som er nævnt ovenfor – fx hensynet til informationssikkerhed.

¹⁰ Der henvises til notatet fra Jura i Skattestyrelsen, som er omtalt i afsnit 4.3.3.

Borger- og retssikkerhedschefen må således konkludere – hvilket stemmer overens med oplysningerne fra Skatteforvaltningen – at der ikke i Skatteforvaltningen findes generelle, overordnede retningslinjer til medarbejderne om valg af kommunikationskanal.

I forbindelse med udarbejdelsen af undersøgelsen kan Borger- og retssikkerhedschefen desuden konstatere, at der ikke findes et samlet overblik og en beskrivelse af de forskellige kommunikationskanaler i Skatteforvaltningen. Der findes således kun enkelte, sporadiske oplysninger om nogle af kommunikationskanalerne. Det betyder, at medarbejderne ikke har noget samlet overblik over de forskellige kommunikationskanalers funktionalitet, herunder i forhold til overholdelsen af forvaltningsretlige og persondataretlige krav.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at det skal være nemt for borgere og virksomheder at finde ud af, hvordan man kommunikerer med en myndighed. Det kan derfor være uhensigtsmæssigt at anvende flere forskellige kommunikationskanaler, hvis der ikke samtidig er klare anvisninger for, hvornår disse kanaler anvendes. Blandt andet bør borgere og virksomheder som udgangspunkt kunne forvente, at Skatteforvaltningen ikke i løbet af det samme sagsforløb henvender sig via flere forskellige kommunikationskanaler.

Når borgere og virksomheder indsender dokumentation til Skatteforvaltningen via flere forskellige kommunikationskanaler i samme sag, kan der – især i tværgående sager – være tilfælde, hvor oplysningerne gemmes i forskellige sagsbehandlingssystemer (SKAT Ligning og WorkZone) eller i et henvendelsessystem (Remedy/Kundeoverblik).¹¹ I disse situationer kan der være risiko for, at ikke alle oplysninger indgår i vurderingen af en sag, hvis der ikke er fokus på at undersøge flere systemer for relevante oplysninger om sagen.

Borger- og retssikkerhedschefen anbefaler derfor:

- At der i Skatteforvaltningen udarbejdes overordnede, generelle retningslinjer for medarbejdernes valg af kommunikationskanal. Dette kunne fx være i form af en kanalstrategi eller lignende, der fastlægger en prioritering af medarbejdernes anvendelse af kommunikationskanaler ud fra forholdene i de enkelte sager eller sagstyper, herunder eventuelle systembegrænsninger.
- At der for at understøtte vejledningen af medarbejderne skabes et samlet overblik over de forskellige kommunikationskanaler, som anvendes til kommunikation med borgere og virksomheder, herunder med angivelse af de forskellige kanalers funktionalitet, også i forhold til de lovmæssige krav, der er til offentlige myndigheders brug af kommunikationskanaler.
- At de eksisterende kommunikationskanaler i Skatteforvaltningen gennemgås med henblik på at undersøge, om der er et overlap mellem nogle af kanalerne, således at én eller flere af de nuværende kommunikationskanaler viser sig overflødige.

¹¹ Det skal bemærkes, at Remedy/Kundeoverblik er et system, hvori Skatteforvaltningens medarbejdere har et overblik over de henvendelser (både telefoniske og skriftlige), der gennem tiden er kommet fra den enkelte borger/- virksomhed og til Skatteforvaltningen via Remedy/Kundeoverblik.

- At Skatteforvaltningen – i de sager, hvor der er risiko for, at der er oplysninger i flere systemer – sikrer, at der sker en undersøgelse af systemerne for relevante oplysninger, som er indsendt af borgeren eller virksomheden.

5.2. Vejledning til borgere og virksomheder

Borger- og retssikkerhedschefen kan konstatere, at der ikke findes vejledning til borgere og virksomheder om, hvilke kanaler de kan forvente, at Skatteforvaltningen anvender, når forvaltningen retter henvendelse til dem.

Henset til antallet af kommunikationskanaler i Skatteforvaltningen, findes det bedst stemmende med de forvaltningsretlige grundsætninger om vejledning, at borgere og virksomheder i fornødent omfang enten generelt eller konkret er orienteret om, hvilke(n) kanal(er) Skatteforvaltningen forventer at ville anvende til besvarelse af en henvendelse, medmindre det er samme kanal, som borgeren eller virksomheden henvendte sig på.

En gennemgang af de enkelte styrelses hjemmesider viser, at der under punktet ”kontakt” er vejledt om forskellige muligheder for borgere og virksomheder til at komme i kontakt med de forskellige styrelser i Skatteforvaltningen, hvilket er tilfredsstillende.

Borgerne eller virksomhederne kan ikke uden lovhjemmel pålægges til at anvende digital kommunikation – herunder digitale selvbetjeningsløsninger – i forbindelse med deres henvendelser til myndighederne. Det er derfor vigtigt, at Skatteforvaltningen er opmærksom på, om det er obligatorisk eller frivilligt at anvende en digital selvbetjeningsløsning. Den vejledning, som Skatteforvaltningen giver til borgere og virksomheder, må således ikke fremstå på en måde, der giver indtryk af, at det er obligatorisk at anvende en selvbetjeningsløsning, som i virkeligheden er frivillig at anvende.

Det kan på flere af styrelsernes hjemmesider fremstå som om, at borgere og virksomheder skal rette henvendelse til Skatteforvaltningen via TastSelv-systemerne, selv om dette – bortset fra enkelte områder – ikke er obligatorisk, jf. dette eksempel fra en af styrelsernes hjemmesider:

”Hvis du skriver til os som borger eller virksomhed, skal du logge på TastSelv og sende os en sikker mail.”

Borger- og retssikkerhedschefen anbefaler derfor:

- At borgere og virksomheder i fornødent omfang vejledes om, via hvilken kanal/kanaler de kan forvente, at Skatteforvaltningen kommunikerer med dem på. Denne vejledning kan være generel information på en styrelses hjemmeside eller konkret information afhængigt af sagstype m.v.
- At Skatteforvaltningen er opmærksom på, at det ikke af de enkelte styrelses hjemmesider fremstår som om, at det er obligatorisk at rette henvendelse via en konkret digital kommunikationskanal, hvis det ikke er tilfældet.

5.3. Særlige opmærksomhedspunkter

Ved nogle af de kommunikationskanaler, der anvendes af Skatteforvaltningen, er der særlige forhold, som gør sig gældende, og som Skatteforvaltningen efter Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse bør være opmærksom på. Disse særlige opmærksomhedspunkter vil blive gennemgået nærmere nedenfor.

5.3.1. TastSelv-systemerne

I forbindelse med Borger- og retssikkerhedschefens undersøgelse er det konstateret, at der i Skatteforvaltningen anvendes mange forskellige navne eller begreber, når der tales om kommunikation via TastSelv systemerne, fx TastSelv Borger, Skattemappen, Remedy eller TastSelv Erhverv, E-kontakt, TastSelv Selskabsskat, A&D, DIAS eller Kommunikationsmappen.

Skatteforvaltningen bør derfor være opmærksom på:

- At anvende en ensartet og klar terminologi, idet fraværet af en sådan kan risikere at føre til misforståelser både internt og eksternt.

5.3.2. Digital Post (e-Boks)

Det fremgår af oplysningerne fra Skatteforvaltningen, at Digital Post i Skatteforvaltningen er sat teknisk op således, at udgangspunktet er, at en borger eller virksomhed, der modtager en meddelelse fra Skatteforvaltningen via Digital Post, ikke kan besvare henvendelsen via Digital Post. En fravigelse af dette udgangspunkt kræver, at sagsbehandleren konkret i forbindelse med afsendelse af en meddelelse ændrer i opsætningen.

Desuden anfører respondenter i spørgeskemaundersøgelsen, at anvendelsen af Digital Post opleves som mere tidskrævende end anvendelsen af andre kommunikationskanaler, hvilket til dels skyldes driftsforstyrrelser og interne processer.

Skatteforvaltningen bør derfor være opmærksom på:

- At det kan skabe frustration for modtageren, at der afsendes meddelelser via en kommunikationskanal, som borgeren eller virksomheden ikke kan besvare via samme kanal. I sådanne situationer bør Skatteforvaltningen altid anviser, hvilke andre (krypterede) kanaler borgeren kan anvende i forbindelse med besvarelse af meddelelsen.
- At det er problematisk, hvis Digital Post – i situationer, hvor kanalen i øvrigt er relevant at anvende – fravælges på grund af tunge eller uhen-sigtsmæssige interne processer og systemer.

5.3.3. Almindelig e-mail

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at almindelig e-mail anvendes af Skatteforvaltningen både til afsendelse af afgørelser og til sagsbehandling.

Som nævnt under afsnit 2.3.1 er det Datatilsynets vurdering, at myndigheder ikke bør opfordre borgere til at sende oplysninger af følsom eller fortrolig karakter via en ukrypteret forbindelse. Datatilsynet bemærkede, at myndigheden skulle have fokus på dette, når myndigheden anmodede om oplysninger i en sag.

Skatteforvaltningen bør derfor være opmærksom på:

- At en almindelig e-mail ikke er krypteret, og at der derfor ikke må sendes følsomme og fortrolige personoplysninger via almindelig e-mail. Ved at anvende almindelig e-mail til at sende afgørelser eller til sagsbehandling er der en stor risiko for, at der sendes følsomme eller fortrolige personoplysninger ukrypteret. Almindelig e-mail bør derfor ikke anvendes til afsendelse af afgørelser, idet Skatteforvaltningens afgørelser stort set altid vil indeholde oplysninger af følsom eller fortrolig karakter. Desuden bør almindelig e-mail kun undtagelsesvist anvendes til sagsbehandling, og kun i tilfælde, hvor der er sikkerhed for, at e-mailen ikke indeholder oplysninger af følsom eller fortrolig karakter.
- Når Skatteforvaltningen anvender almindelig e-mail i forbindelse med sagsbehandling, kan dette ses som en opfordring til, at borgerne/virksomhederne skal indsende oplysninger – som ofte kan være følsomme eller fortrolige – via en ukrypteret kommunikationskanal. I disse tilfælde bør Skatteforvaltningen henvise borgeren til at svare via en krypteret kommunikationskanal.
- At der ved brug af almindelig e-mail ikke er sikkerhed for identiteten på modtageren, hvilket giver risiko for, at følsomme eller fortrolige personoplysninger sendes til uvedkommende.
- At almindelige e-mails ikke er omfattet af lov om Digital Post eller bekendtgørelsen om digital kommunikation på Skatteministeriets område. Det betyder dels, at borgere og virksomheder ikke har pligt til at kommunikere med Skatteforvaltningen via almindelige e-mails og dels, at en meddelelse fra Skatteforvaltningen ikke i alle tilfælde kan anses for at være kommet frem, blot fordi den er tilgængelig for borgeren eller virksomheden i e-mailklienten. Det må således bero på en konkret vurdering af omstændighederne, hvornår meddelelsen må anses for at være kommet frem. Dette kan have betydning for den sagsbehandling, der fx indeholder høringsfrister samt for afgørelser med klagefrister.
- At der er en risiko for, at meddelelser sendt til en medarbejders e-mail-adresse ikke bliver læst, såfremt medarbejderen er på ferie, sygemeldt eller stoppet i Skatteforvaltningen.

5.3.4. Krypteret e-mail (Send Digitalt i Outlook)

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at Send Digitalt i Outlook anvendes af Skatteforvaltningen både til afsendelse af afgørelser og til sagsbehandling.

Skatteforvaltningen bør derfor være opmærksom på:

- At Send Digitalt ikke er omfattet af lov om Digital Post eller bekendtgørelsen om digital kommunikation på Skatteministeriets område. Det betyder dels, at borgere og virksomheder ikke har pligt til at kommunikere med Skatteforvaltningen via Send Digital og dels, at en meddelelse fra Skatteforvaltningen ikke i alle tilfælde kan anses for at være kommet frem, blot fordi den er tilgængelig for borgeren eller virksomheden i e-mailklienten. Det må således bero på en konkret vurdering af omstændighederne, hvornår meddelelsen må anses for at være kommet frem. Dette kan have betydning for den sagsbehandling, der fx indeholder høringsfrister samt for afgørelser med klagefrister.

5.3.5. Bluewhale

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at Bluewhale anvendes af Skatteforvaltningen både til afsendelse af afgørelser og til sagsbehandling.

Skatteforvaltningen bør derfor være opmærksom på:

- At der ved brug af Bluewhale ikke er sikkerhed for identiteten på modtageren, hvilket skaber risiko for, at følsomme eller fortrolige personoplysninger sendes til uvedkommende. Det bemærkes, at to-faktor godkendelse med brug af både e-mailadresse og telefonnummer ikke i sig selv giver sikkerhed for identiteten på modtageren, medmindre disse kontaktoplysninger på anden måde er verificeret.
- At borgeren bør vejledes om, at det sendte materiale skal printes eller gemmes på modtagerens egen computer, idet linket i Bluewhale kun er aktivt i 30 dage.
- At Bluewhale ikke er omfattet af lov om Digital Post eller bekendtgørelsen om digital kommunikation på Skatteministeriets område. Det betyder dels, at borgere og virksomheder ikke har pligt til at kommunikere med Skatteforvaltningen via Bluewhale og dels, at en meddelelse fra Skatteforvaltningen ikke i alle tilfælde kan anses for at være kommet frem, blot fordi den er tilgængelig for borgeren eller virksomheden i Bluewhale. Det må således bero på en konkret vurdering af omstændighederne, hvornår meddelelsen må anses for at være kommet frem. Dette kan have betydning for den sagsbehandling, der fx indeholder høringsfrister samt for afgørelser med klagefrister.
- At der er en risiko for, at meddelelser sendt via Bluewhale til en medarbejders e-mailadresse ikke bliver læst, såfremt medarbejderen er på ferie, sygemeldt eller stoppet i Skatteforvaltningen.

5.3.6. Brevpost

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at respondenter har oplyst, at brevpost er den eneste mulige kommunikationskanal, når der arbejdes i sagsbehandlingssystemet SKAT Ligning. Det er vurderingen hos Borger- og retssikkerhedschefen, at dette er en udbredt opfattelse.

På Skatteforvaltningens intranet er der i foråret 2020 lavet en vejledning om, hvordan man afsender breve m.v. fra SKAT Ligning. Herunder findes en beskrivelse af, hvordan det er muligt at afsende breve m.v. på andre måder end med brevpost, fx via digitale kommunikationskanaler.

Skatteforvaltningen bør derfor være opmærksom på:

- At tydeliggøre over for medarbejderne, at afsendelsen af breve m.v. fra SKAT Ligning ikke kun kan ske via brevpost.

5.3.7. Sociale medier

Det, der skrives på sociale medier, er offentligt tilgængeligt for alle. Det fremgår af fx Facebook, at Skatteforvaltningen anvender de sociale medier til at vejlede borgere og virksomheder, der stiller spørgsmål i anledning af konkrete sagsforløb eller sager.

Borger- og retssikkerhedschefen er bekendt med, at Skattestyrelsen har lavet en vejledning om, hvordan styrelsen agerer på de sociale medier, men har ikke kendskab til, om lignende vejledninger findes i de øvrige styrelser, der anvender sociale medier.

Skatteforvaltningen bør derfor være opmærksom på:

- At medarbejderne på de sociale medier i forbindelse med vejledning ikke skriver følsomme eller fortrolige personoplysninger eller skriver noget, der kan opfattes som en opfordring til borgere eller virksomheder til selv at skrive sådanne oplysninger på Skatteforvaltningens sociale medier.